

答申 個第15号

平成31年3月28日

相模原市長 加山 俊夫 殿

相模原市情報公開・個人情報保護・公文書管理審査会

保有個人情報開示（一部開示）決定処分に関する諮問について（答申）

平成29年12月6日付FNo.0・4・6により諮問のありました事案について、別紙のとおり答申します。

以上

1 審査会の結論

本件審査請求に係る、平成29年5月9日付け相模原市指令（こ家課）第79号により相模原市長（以下「実施機関」という。）が行った一部開示決定（以下「本件処分」という。）については、非開示と決定した部分のうち、別表に示した部分については開示すべきである。

2 審査請求の経緯

- (1) 平成29年4月27日付けで、審査請求人は、相模原市個人情報保護条例（平成16年相模原市条例第23号。以下「条例」という。）第15条第1項の規定に基づき、「私に係る児童部会の会議録（平成28年5月18日～以降）」について保有個人情報の開示請求を行った。
- (2) 実施機関は、開示請求に係る公文書を「第15回相模原市社会福祉審議会児童福祉専門分科会児童部会会議録」と特定し、開示請求者以外の個人に係る心身に関する情報については、「開示請求者以外の個人に関する情報であって、当該記述等により開示請求者以外特定の個人を識別することができるため、又は開示請求者以外特定の個人を識別することはできないが、開示することにより、なお開示請求者以外の個人の権利利益を害するおそれがあるため（条例第16条第1号）」、また、開示請求者以外の個人に係る心身に関する情報並びに児童部会委員の意見及びそれに対する回答については、「里親登録更新に係る評価、認定に関する情報であって、開示請求者に開示をすることにより、当該評価、認定等に、また、今後反復、継続される同種の評価、認定等に著しい支障が生ずるおそれがあるため（条例第16条第3号）」、「同部会が、個別事例に関する評価等を審議する性質を有しており、これを開示することにより、同部会における委員の率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え、若しくは不利益を及ぼすおそれがあるため（条例第16条第4号）」、「児童福祉法の規定に基づく本市が行う里親の認定に関する情報であって、当該事務又は事業の性質上、開示することにより、当該事務又は事業の適正な遂行に著しい支障を及ぼすおそれがあるため（条例第16条第5号オ）」に該当するとの理由で一部開示とし、平成29年5月9日付けで本件処分を行い、審査請求人に保有個人情報開示（一部開示）決定通知書を送付した。
- (3) 平成29年8月7日付けで、審査請求人は、本件処分を不服として実施機関に対して審査請求を行ったので、実施機関は、同年12月6日、当審査会に対し条例第44条の規定に基づき諮問を行った。

3 審査請求人の主張の要旨

審査請求人は、審査請求書及び審査会での意見陳述によると、おおむね次のように主張している。

本件処分は会議録の内容を、実質上全面非開示としたものであり、非開示の理由として、条例第16条第1号、第3号、第4号、第5号に該当するとしているが、その理由が条例に反するもので違法な処分であるから、全ての処分を取り消すことを求めるとし、その理由として、次のとおり主張している。

(1) 「開示請求者以外の個人情報」の認定及び条例第16条第1号該当性について

本件処分の非開示理由の共通の理由として、「開示請求者以外の個人に係る心身に関する情報」であることを上げているが、そもそも請求者は当該児童部会で審議されている対象児童について相模原市と里親委託契約をしている者で法定代理人に相当する関係にあり、非開示に相当する「開示請求以外の個人情報」に当たらない。

本件開示請求は、対象児童の監護・教育をする里親としての義務から対象児童の状態と一時保護の理由などを把握する必要性があって行われたものであり、それはとりもなおさず、対象児童の、児童福祉法で定められた権利利益の保護を目的としたものである。

しかも、条例第16条第1号ア、イでは開示請求者以外の個人情報非開示を認める例外を定めており、これに該当するため、非開示の本件処分は違法である。

(2) 条例第16条第3号該当性、同条第5号オ該当性について

本件処分で非開示理由として、条例第16条第3号を上げ「里親登録更新に係る評価、認定に関する情報」であって、開示することによって「当該評価、認定等に、また今後反復、継続される同種の評価、認定に著しい支障が生じるおそれがあるため」とし、また、同条第5号オを上げ、「本市が行う里親の認定に関する情報であって、当該事務又は事業の性質上、開示することにより、当該事務又は事業の適正な遂行に著しい支障を及ぼすおそれがある」としているが、里親登録や里親委託契約は、里親あるいは里親となろうとする者との十分な意思疎通や市との信頼関係においてなされるべきものであるのであって、その個人の「評価・認定」は本人が知るべきであり、正に個人情報として本人が知る権利を有する情報である。

「里親登録更新に係る評価、認定に関する情報」が本人に開示されることによって「評価・認定に著しい支障が生じる」などあり得ず、また、「里親の認定に関する情報」の開示が「当該事務又は事業の適正な遂行に著しい支障を及ぼすおそれ」など到底あり得ないことであり、むしろ積極的に開示されるべき情報である。

非開示理由に、どの部分はその理由に該当するか明示されていないが、仮に事業の適正な遂行に支障を及ぼす内容があるのであれば、その部分のみを非開示にすべきもので、会議録の内容の全面非開示理由にならない。

(3) 条例第16条第4号該当性について

本件処分の非開示理由として、条例第16条第4号を上げ、「同部会における委員の意思決定の中立性を不当に損なわれるおそれ」を上げているが、今回開示された情報(文書)のどの部分がこの条例に該当するか明らかでないし、意見交換や意思以外の部分まで非開示となっており、報告や質問など、意見や意思と無関係な項目が当然あるにも拘わらず、その部分まで非開示になっている。

当該条項は、最終的な結論を得るために審議過程での自由な意見交換を保障することを目的としたものであるが、本件開示請求時点(平成29年4月27日)では既にその結論が確定している段階であり、開示されることにより自由な審議を阻害するものではない。

また、本条の趣旨は一般的、抽象的な「おそれ」を言うのではなく、「不当に」とあるように審議、検討過程の段階の情報を公にすることの公益性を考慮してもなお、適正な意思決定の確保等への支障が看過し得ない程度のもを意味するものであるが、本件処分においてはそれらの検討がなされないまま全面的に非開示となっており、本条を理由とした非開示は条例に反するものである。

(4) 相模原市情報公開条例との関連について

相模原市個人情報保護条例は、相模原市情報公開条例により、市民の知る権利を保障するために公文書公開の原則を定めた上で、「個人情報保護」する目的で定められたものであって、個人情報保護条例第16条の例外条項の適用に当たっては抑制的でなければならない。

しかしながら、本件処分は、情報公開条例でいう「知る権利を尊重」せず「説明責任をまっとう」せず、「情報公開請求の権利を尊重」しないよう「条例を解釈」し、市民と市との信頼関係を破壊する処分と言わざるを得えず、その点においても、本件処分はこれらの条例に違反するもので、撤回されなければならない。

4 実施機関による説明の要旨

実施機関の主張は、おおむね次のとおりである。

(1) 開示請求の対象となった保有個人情報の内容について

第15回相模原市社会福祉審議会児童福祉専門分科会児童部会会議録

(2) 非開示とした部分

審査請求人以外の個人に係る心身に関する情報並びに児童部会委員の

意見及びそれに対する回答

(3) 非開示とした理由について

条例は、すべての保有個人情報の開示を義務づけているわけではなく、第16条本文において開示請求に係る保有個人情報に同条各号に掲げる情報のいずれかが含まれている場合は、実施機関の開示義務を免除している。また、第14条では、保有個人情報の開示を請求できる者は、原則本人であり、同条第2項に本人請求の例外として、未成年者又は成年被後見人の法定代理人が、本人に代わって請求することができる。この条例に定める要件を満たした請求に対して、実施機関は請求に係る保有個人情報を開示する義務を負うものであるとし、本件対象公文書のうち、非開示とした理由を次のとおり説明している。

ア 条例第16号第1号該当性について

審査請求人は、「当該児童部会で審議されている対象児童について、里親委託契約をしている者で法定代理人に相当する関係にあり、非開示に相当する「開示請求者以外の個人情報」に当たらない。」と主張しているが、里親は法定代理人には当たらない。

また、審査請求人は、本件開示請求は、対象児童の監護・教育をする里親としての義務から対象児童の状態と一時保護の理由などを把握する必要性があって行われたものであり、それはとりもなおさず、対象児童の、児童福祉法で定められた権利利益の保護を目的としたものである。と主張しているが、条例の「個人の権利利益の保護を図る」とは、個人情報の取扱いに起因する個人の権利利益の侵害を防止することを直接の目的としていることを示すものである。

さらに、審査請求人は条例第16条第1号のア、イの例外規定に該当すると主張しているが、どちらにも該当しない。

イ 条例第16条第3号、第5号該当性について

審査請求人は、個人の評価・認定は本人が知るべきであり、正に個人情報として本人が知る権利を有する情報であり、これが本人に開示されることによって「評価・認定に著しい支障が生じる」などあり得ない。また、里親の認定に関する情報の開示が「当該事務又は事業の適正な遂行に著しい支障を及ぼすおそれ」など到底あり得ず、むしろ積極的に開示されるべき情報であると主張しているが、児童部会は継続的に同種の案件を扱っており、委員の意見を、事案の利害関係者である当該里親に開示することは、委員への接触等、素直な意見の交換や意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあると判断したものであり、その結果、当該事務の適正な遂行に著しい支障を及ぼすと判断した。

なお、本件は全面非開示ではなく、一部開示としている。

ウ 条例第16条第4号該当性について

審査請求人は非開示に当たらない理由として、意見交換や意思以外の部分まで非開示になっており、報告や質問など意見や意思と無関係な項目まで非開示になっている。当該条項は、最終的な結論を得るために審議過程での自由な意見交換を保障することを目的としたものであり、当該部会は本件開示請求時点では既に結論が確定している段階であり、開示されることにより、自由な審議を阻害するものではない。また、本条の趣旨は、一般的、抽象的なおそれを言うのではなく、「不当に」とあるように審議、検討過程の段階の情報を公にすることの公益性を考慮してもなお、適正な意思決定の確保等への支障が看護（原文どおり）し得ない程度のものを意味するものであると主張しているが、児童部会は継続的に同種の案件を扱っており、委員の意見を、事案の利害関係者である当該里親に開示することは、委員への接触等、素直な意見の交換や意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあると判断したため、一部開示としている。

5 審査会の判断

(1) 条例第16条第1号本文（開示請求者以外の個人に関する情報）該当性について

条例第16条第1号本文は、原則開示の例外として、「開示請求者以外の個人に関する情報(事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。)であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により開示請求者以外の特定の個人を識別することができるもの(他の情報と照合することにより、開示請求者以外の特定の個人を識別することができることとなるものを含む。)若しくは個人識別符号が含まれるもの又は開示請求者以外の特定の個人を識別することはできないが、開示することにより、なお開示請求者以外の個人の権利利益を害するおそれがあるもの。」は非開示と定めたものである。

実施機関が非開示とした部分について、当審査会において本件対象公文書を見分したところ、審査請求人以外の個人に係る心身に関する情報が記載されていることを確認した。審査請求人以外の個人情報、条例第16条第1号本文に該当し、審査請求人以外の個人に関する情報であって、審査請求人以外の特定の個人を識別することができる情報であることから、非開示とした決定は妥当である。

また、審査請求人は、「当該児童部会で審議されている対象児童について

相模原市と里親委託契約をしている者で法定代理人に相当する関係にあり、非開示に相当する「開示請求者以外の個人情報」に当たらない。」と主張している。「法定代理人」とは、民法上の法定代理人である。民法上、本人の信任に基づかないで生ずる代理を法定代理といい、その代理人を法定代理人という。里親は法定代理人ではないことから、審査請求人の主張を採用することはできない。

なお、審査請求人は、「本条例は、「個人の権利利益の保護を図るとともに、公正で民主的な市政の推進に資することを目的とする」(条例第1条)のものであるが、本件開示請求は、対象児童の監護・教育をする里親としての義務から対象児童の状態と一時保護の理由などを把握する必要性があつて行われたものであり、それはとりもなおさず、対象児童の、児童福祉法で定められた権利利益の保護を目的としたものである。」と主張している。

条例の「個人の権利利益の保護を図る」とは、この条例が、個人情報の取扱いに関し必要な事項を定めることにより、個人情報の取扱いに起因する個人の権利利益の侵害を防止することを直接の目的としていることを示すものである。「公正で民主的な市政の推進に資する」とは、この条例に基づいて、実施機関が保有する保有個人情報を適正に取り扱うとともに、市民等には実施機関が保有する自己の保有個人情報の開示、訂正及び利用停止を求める権利を定めたことにより、市政に対する市民の信頼を高め、一層公正で民主的な市政を推進しようとするものである。

この条例第1条の目的を達成するために、条例に定める要件を満たした請求に対して、実施機関は請求に係る保有個人情報の開示等をする義務を負うことになるもので、里親は法定代理人ではないことから、個人の権利利益の保護を図るためにも審査請求人の主張を採用することはできない。

(2) 条例第16条第1号ただし書ア該当性について

条例第16条第1号ただし書アは、「法令等の規定により、又は慣行として開示請求者が知ることができ、又は知ることが予定されている情報」について、同号本文に該当する場合であっても、例外的に開示しなければならないとするものである。

「法令等」とは、法律、政令、省令並びに条例及び条例の個別・具体的な委任の規定に基づく規則をいい、何人に対しても等しく当該情報を開示すること又は公にすることを定めている規定のほか、特定の範囲の者に限り当該情報を開示することを定めている規定が含まれる。

「慣行として」とは、請求者の家族構成に関する情報など、法令等の規定に基づかなくても、事実上の慣習として知ることができ、又は知ることが予定されていることをいう。ただし、請求者本人が知ることができた事例があったとしても、それが個別的な事例にとどまる限り「慣行として」には当

たらない。

実施機関が非開示とした部分について、当審査会において本件対象公文書を見分したところ、審査請求人以外の個人に係る心身に関する情報が記載されていることを確認した。審査請求人は、当該情報は、同号ただし書きアに該当する情報である旨主張しているが、法令等の規定により、又は慣行として開示請求者が知ることができ、又は知ることが予定されている情報であるとは言えず、同号ただし書きアに該当する情報とは認められない。

(3) 条例第16条第1号ただし書きイ該当性について

条例第16条第1号ただし書きイは、「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、開示することが必要であると認められる情報」について、同号本文に該当する場合であっても、例外的に開示しなければならないとするものである。

プライバシーを中心とする個人の権利利益は十分に保護されるべきであるが、開示することにより保護される利益がそれに優越する場合であって、人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、開示することがより必要であると認められる情報については、開示することを定めたものである。

実施機関が非開示とした部分について、当審査会において本件対象公文書を見分したところ、審査請求人以外の個人に係る心身に関する情報が記載されていることを確認した。審査請求人は、当該情報は、同号ただし書きイに該当する情報である旨主張しているが、当該情報については、公にすることにより保護される利益が個人の正当な権利利益に優越する場合とまではいえ、同号ただし書きイに該当する情報とは認められない。

(4) 条例第16条第5号オ（事務事業の実施に関する情報）該当性について

条例第16条第5号は、原則開示の例外として、「市の機関又は国等が行う事務又は事業に関する情報であって、開示することにより、次に掲げるおそれがあるもの」は非開示と定めたもので、「次に掲げるもの」のうちオは、「その他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に著しい支障を及ぼすおそれ」がある情報は非開示とすることを定めたものである。この場合において、「支障」の程度は名目的なものでは足りず実質的なものが要求され、また、「おそれ」の程度も単なる確率的な可能性ではなく、法的保護に値する蓋然性があると認められるかどうかにより判断するものである。

児童部会における審議は、委員の自由な意見交換から始まり、審議内容に応じ論点を整理し意見交換を繰り返すことを通じ、部会としての意見を取りまとめていくものであり、その審議経過においては、委員の自由かつ率直な意見の交換が必要不可欠である。

実施機関が非開示とした部分について、当審査会において本件対象公文

書を見分したところ、児童部会の委員の個別の意見、質問及び事務局の発言が記載されていることを確認した。

実施機関は、本件非開示部分を開示することで児童福祉法の規定に基づく里親の認定や取消し等事務の適正な遂行に著しい支障を及ぼすおそれがあり、条例第16条第5号オに該当するものとして非開示とした理由を説明しているが、その根拠の一つとして審査請求人による審査会委員への接触の事実をあげている。

本件非開示情報が開示されることになれば、委員が利害関係者等からの不当な圧力や干渉を加えられることを懸念し、自由かつ率直な意見の表明を差し控えるおそれがあるという実施機関の説明は首肯できる。また、当児童部会は継続的に反復して行われるものであり、審議過程が明らかになると、今後の同種の事案における委員間の率直な意見交換及び意思決定の中立性が損なわれるおそれもあり、里親の認定等事務の適正な遂行に著しい支障を及ぼすおそれがあることから、おそれの程度は単なる確率的な可能性ではなく、法的保護に値する蓋然性が認められるため、非開示とした決定は妥当である。

なお、その内容から児童部会の意思決定等に支障を及ぼすおそれがない部分については、同号オに該当せず、開示すべきである。

(5) 第16条第3号(指導、診断、評価、選考、相談等に関する情報) 該当性について

条例第16条第3号は、「個人の指導、診断、評価、選考、相談等に関する情報であって、開示請求者に開示をすることにより、当該指導、診断、評価、選考、相談等に著しい支障が生ずるおそれがあるもの」は非開示と定めたものである。

審査請求人は、同条第3号についても主張しているが、既に上記のとおり(1)から(4)で述べたとおりであるから、同条第3号について判断するまでもない。

(6) 第16条第4号(審議、検討又は協議に関する情報) 該当性について

条例第16条第4号は、「市の機関内部若しくは機関相互又は市の機関と国等の間における審議、検討又は協議に関する情報であって、開示することにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え、若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの」は非開示と定めたものである。

審査請求人は、同条第4号についても主張しているが、既に上記のとおり(1)から(4)で述べたとおりであるから、同条第4号について判断するまでもない。

(7) 審査請求人のその他の主張について

審査請求人のその他の主張については、当審査会の判断に影響を及ぼすものではない。

(8) 結論

以上のことから、当審査会は、実施機関が行った本件処分については、非開示と決定した部分のうち、別表に示した部分については開示すべきであると判断する。

6 審査会の処理経過

審査会の処理経過は次のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
平成29年12月6日	実施機関からの諮問
平成30年9月11日	審議
平成30年10月24日	審議 実施機関からの意見聴取
平成30年12月19日	審議 審査請求人及び参加人の意見陳述
平成31年1月16日	審議
平成31年3月22日	審議

第2部会委員 高佐 智美
村山 貴子
安永 佳代

別表

区 分	公開すべき部分
第15回相模原市社会福祉審議会児童福祉 専門分科会児童部会会議録 審議経過 (2) 養育里親の登録更新について	下から11行目